

Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa: Bestimmungsfaktoren, Modelle, Perspektiven

Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meier, C. (2000). *Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa: Bestimmungsfaktoren, Modelle, Perspektiven*. (Berichte / BIOst, 7-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41473>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Bestimmungsfaktoren regionaler Kooperation.....	7
2. Diskussionsmodelle für eine regionale Zusammenarbeit	9
2.1 Vorschlag einer "Organisation für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OIWZ).....	9
2.2 Vorschlag einer "Zahlungsunion für Osteuropa".....	10
3. Modelle regionaler Kooperationspraxis	10
3.1 Euro-arktischer Barentssee-Rat (BEAC).....	11
3.2 Rat der Ostsee-Anrainerstaaten (CBSS).....	14
3.3 Baltische Freihandelszone (BFTA)	18
3.4 Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA)	20
3.5 Zentraleuropäische Initiative (CEI)	22
3.6 Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsorganisation (BSECO).....	23
4. Perspektiven regionaler Kooperation	24
Summary	27

20. April 2000

Christian Meier

Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa

Bestimmungsfaktoren, Modelle, Perspektiven

Bericht des BIOst Nr. 7/2000

Kurzfassung

Vorbemerkung

Im Zuge der Neugestaltung ihrer internationalen Beziehungen haben sich die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten (OME/SOE-) vorrangig um die Einbindung in die westlichen Integrationsstrukturen bemüht und dabei der EU und der NATO die Doppelfunktion eines Modernisierungs- und Stabilisierungsanker zugewiesen. Parallel dazu sind von ihnen teilweise auch im Zusammenwirken mit westlichen Ländern Weichenstellungen für eine regionale Kooperation vorgenommen worden, die auf verschiedenen Ebenen und in einem ausbaufähigen Organisationsrahmen erfolgt. In ihrem Ertrag bleibt die Einbindung aber deutlich hinter den Ergebnissen der Westpolitik zurück. In der vorliegenden Studie untersucht der Verfasser erkennbare Bestimmungsfaktoren auf ihre kooperationsfördernde bzw. kooperationshemmende Wirkung, erörtert zeitweilig unterbreitete Modellvorschläge, analysiert aktuelle Modelle regionaler Kooperationspraxis und versucht, in diesem Kontext die Perspektiven regionaler Zusammenarbeit zu bestimmen.

Ergebnisse

1. Die Bedeutung regionaler Kooperation wurde anfänglich von den maßgeblichen politischen Gruppierungen in den OME-/SOE-Staaten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Verfechter einer radikalen Transformation räumten ihr allenfalls einen marginalen Stellenwert ein, weil sie die entscheidenden Modernisierungsschübe für Wirtschaft und Gesellschaft von einem engen Zusammenwirken mit den Ländern im EU- bzw. OECD-Bereich erwarteten. Gemäßigte Kräfte wollten die maßgebliche Orientierung mit einer regionalen Zusammenarbeit in den Bereichen verknüpfen, wo die Voraussetzungen bereits vorhanden oder im Entstehen begriffen waren. Vertreter der früheren Herrschaftselite wollten ihr trotz der negativen Erfahrungen in der Vergangenheit weiterhin den Vorrang geben, weil sie der Ansicht waren, daß sich die hochgesteckten Erwartungen, die sie an die Kooperation mit den EU-/OECD-Ländern knüpften, weder mittel- noch langfristig erfüllen würden.
2. Unter den in Ostmitteleuropa genannten Bestimmungsfaktoren für regionale Zusammenarbeit werden hauptsächlich drei hervorgehoben, die allerdings nicht auf Antrieb kooperationsfördernde Wirkungen hervorgerufen haben. Erstens: Die geographische Nähe bzw.

unmittelbare Nachbarschaft. Von ihr können erst dann wichtige Kooperationsimpulse ausgehen, wenn überall die erforderlichen Infrastrukturen geschaffen und untereinander vernetzt werden. Zweitens: Der politisch-ökonomische Transformationsprozeß. Unverkennbar ist, daß eine erfolgreiche Systemtransformation das Interesse an einer substantiellen regionalen Kooperation fördert. Drittens: Die Europa-Verträge mit der EU. Obwohl sie explizit keine Bestimmungen über regionale Zusammenarbeit enthalten, so haben sie ihrer Institutionalisierung nicht nur einen entscheidenden Anstoß gegeben, sondern könnten auch für ihren Ausbau genutzt werden.

3. Für eine regionale Zusammenarbeit der OME-/SOE-Staaten sind zwei Modelle vorgeschlagen worden, die allerdings über das Stadium einer mehr oder weniger intensiven Diskussion nicht hinausgelangt sind. Erstens: Eine "Organisation für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OIWZ). Dieser Vorschlag beruhte nicht nur auf einer Fehleinschätzung der politisch-wirtschaftlichen Prozesse in Osteuropa, sondern lief im Endeffekt darauf hinaus, traditionelle Produktions- und Handelsmuster zu konservieren. Zweitens: Das Projekt einer "Zahlungsunion für Osteuropa". Dieses in zwei räumlichen Varianten – entweder nur Ostmitteleuropa oder Osteuropa nebst GUS – unterbreitete Modell war schon wegen mangelnder großdimensionierter westlicher Finanzhilfe nicht zu realisieren.
4. Was die aktuelle regionale Kooperationspraxis anbelangt, so konzentriert sich das Hauptaugenmerk auf fünf Modelle. Sie unterscheiden sich zwar durch den Grad an Offenheit für neue Mitglieder und das Maß an institutioneller Ausgestaltung. Sie weisen aber doch eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf: So haben sie zum Teil westliche Gründungsväter, ihre Zusammenarbeit ist stark politisch motiviert, verheißt keine regionale Integrationsperspektive und dürfte für den Fall, daß einzelne Mitgliedstaaten in die EU aufgenommen werden, in anderen Formen verlaufen.
5. Der im Januar 1993 gegründete Euro-arktische Barentssee-Rat (BEAC) sieht seine wesentliche Aufgabe in der politisch-wirtschaftlichen Stabilisierung der nördlichen Teile Europas. Weil seine Mitgliedstaaten sowohl auf der zwischenstaatlichen als auch auf der grenzüberschreitenden Gebietsebene eng zusammenwirken, ist ein differenzierter institutioneller Mechanismus zur Steuerung einer breitgefächerten Zusammenarbeit geschaffen worden, an der Rußland mit seinen nördlichen Regionen sehr stark partizipiert. Die Bemühungen der finnischen Regierung, die Kooperation innerhalb des BEAC mit dem Konzept der "Nördlichen Dimension der EU" zu verknüpfen, sind darauf gerichtet, den BEAC aus seiner geographischen Randlage herauszuführen und ihn mit den Kooperationsmodellen in der Ostseeregion zu verschränken.
6. Der auf eine deutsch-dänische Initiative ins Leben gerufene Rat der Ostsee-Anrainerstaaten ist seit 1992 institutionell weiter ausgestaltet worden. Doch dieser Tatbestand ändert nichts daran, daß die Zusammenarbeit im Ostseegebiet nur unzureichend koordiniert ist. Es zeigt sich, daß die Ostsee-Anrainerstaaten viel erfolgreicher darin sind, ein dichtes Netzwerk zwischen nicht-staatlichen Akteuren anzuregen als eine gemeinsame Politik hervorzubringen, obwohl es dafür mit dem

Aktionsprogramm von Kalmar (1996) eine tragfähige Grundlage gibt. Dennoch sind Bemühungen um die Entwicklung einer Infrastruktur für die Bereiche Energie und Verkehr sowie die kontinuierliche Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen den Partnerstaaten nicht zu übersehen. Von erheblicher Bedeutung für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Stadt und Gebiet Kaliningrad wird deren Einbindung in die Zusammenarbeit der Euroregionen im Ostseeraum.

7. Die im Herbst 1993 vereinbarte Errichtung einer Baltischen Freihandelszone (BFTA) für gewerbliche Güter ist 1996 durch ein Abkommen über den Freihandel mit Agrar- und Fischprodukten baltischen Ursprungs ergänzt worden. Sie hatte zwar eine katalysatorische Wirkung für die Verhandlungen über bilaterale Europaverträge mit der EU. Doch hielten sich die Effekte für den Warenverkehr zwischen den drei baltischen Staaten in engen Grenzen, weil diverse Rahmenbedingungen nach wie vor ungünstig sind und die Unternehmen ihr Augenmerk vorrangig auf die Märkte in Mitteleuropa und den nordischen Staaten richten.
8. Das am 1. März 1993 in Kraft gesetzte Abkommen über die Gründung der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) der vier Visegrád-Staaten, für die gleichermaßen politische und wirtschaftliche Gründe maßgeblich waren, hat zwei bedeutsame Wirkungen erzielt. Zum einen wurde der intraregionale Warenaustausch spürbar wiederbelebt, die endgültige Freigabe des Handels mit gewerblichen Waren von 2001 auf 1998 vorverlegt und der Verkehr von Agrargütern liberalisiert. Zum anderen wurde die CEFTA im September 1995 zu einem "offenen" Zusammenschluß von Staaten erklärt und der Beitritt interessierter Länder an die Erfüllung von drei Voraussetzungen geknüpft. Der jeweilige Aufnahmekandidat muß einen Europa-Vertrag mit der EU vorweisen, der WTO angehören und mit jedem CEFTA-Staat ein bilaterales Freihandelsabkommen geschlossen haben. Bis heute hat sich die CEFTA durch die Aufnahme von Slowenien (1996), Rumänien (1997) sowie Bulgarien (1999) von vier auf sieben Mitgliedsländer erweitert und verfügt damit über ein Marktpotential von fast 100 Mio. Konsumenten. Da weitere potentielle Bewerber vor der Tür stehen, hat die CEFTA die Funktion eines Vorhofes zur EU bzw. eines ostmitteleuropäischen Pendantes zur EFTA übernommen. Die Dynamik des Erweiterungsprozesses der CEFTA kontrastiert auffällig mit der bescheidenen Verfassung dieser Organisation. So fehlt es ihr an gemeinschaftlichen Institutionen für eine abgestimmte politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Bislang konnte man sich nicht einmal auf die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats einigen, weil einzelne CEFTA-Partner noch immer unter einem RGW-Trauma leiden.
9. Die Zentraleuropäische Initiative (CEI) ist das Ergebnis einer langen, komplizierten politischen Metamorphose und umfaßt zur Zeit 16 Mitgliedstaaten. Sie hat sich zwar ehrgeizige Kooperationsziele vor allem im Zusammenwirken mit internationalen Finanzorganisationen (EBRD) gesetzt. Doch halten sich ihre Erfolge bislang in sehr engen Grenzen, weil sie weder über einen effektiven institutionellen Mechanismus noch über die notwendigen Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Vorhaben verfügt. Ihre Bedeutung liegt daher weniger im wirtschaftlichen als im politischen Bereich.

10. Die zunehmende geostrategische und geoökonomische Aufwertung der Schwarzmeerregion als Brücke für differenzierte Verkehrssysteme, die Europa, Zentralasien und China miteinander verbinden, als Knotenpunkt eines verzweigten Leitungssystems für kaspisches Erdöl und zentralasiatisches Erdgas, als Schaltstelle für die Verknüpfung der Energie- und Kommunikationssysteme Zentraleuropas und Zentralasiens sowie als denkbare alternative Wirtschaftsgemeinschaft für einzelne neue unabhängige Staaten zur stagnierenden GUS haben in jüngster Zeit zu verstärkten Bemühungen geführt, die Zusammenarbeit innerhalb der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsorganisation (BSECO) zu aktivieren. Die BSECO, die auf eine türkische Initiative 1992 gegründet worden ist, wurde Mitte 1998 in den Rang einer Wirtschaftsgemeinschaft erhoben. Auf mittlere Sicht wird die Errichtung einer funktionsfähigen Freihandelszone in einer Region mit 332 Mio. Menschen (EU: 345 Mio. Menschen) und einer Ausdehnung von 19,2 Mio. km² (EU: 2,4 Mio. km²) angestrebt. Die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Schwarzmeer-Handels- und Entwicklungsbank Mitte Juni 1999 in Thessaloniki kann indes nicht den Blick dafür versperren, daß einer substantiellen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten dieser Regionalorganisation immer noch zu viele Hemmnisse und Konflikte ethnisch-kultureller, politischer, wirtschaftlicher und finanzieller sowie systemischer Art entgegenstehen.
11. Was die Aussichten der regionalen Zusammenarbeit in Ostmittel- und Südosteuropa anbelangt, so dürften mittelfristig vier Faktoren für ihre künftige Entwicklung maßgeblich sein. Erstens: Bestimmungsfaktor Systemtransformation. Ein kontinuierlicher Fortgang des wirtschaftlichen Umgestaltungsprozesses dürfte, wie der intraregionale CEFTA-Handel und der Warenaustausch im Ostseeraum zeigen, nicht nur zu einem Ausbau des Warenverkehrs, sondern auch zu einer Einbeziehung anderer Wirtschaftszweige in die Zusammenarbeit führen. Zweitens: Bestimmungsfaktor EU-Osterweiterung. Weil sich die EU nur schrittweise erweitern und ein Teil der alten, erst recht aber mögliche neue CEFTA-Mitglieder noch längere Zeit im Wartestand verharren dürften, wird sich das politische Augenmerk gleichermaßen auf eine neue Funktionsbestimmung und die institutionelle Ausgestaltung dieser und anderer Regionalorganisationen richten. Drittens: Bestimmungsfaktor Rußland: Die von Putin angestrebte pragmatisch-realistische Zusammenarbeit der Russischen Föderation mit der EU dürfte auch eine aktivere Rolle des Landes in den jeweiligen Regionalorganisationen zur Folge haben. Viertens: Bestimmungsfaktor Regionalorganisationen. Wenn die Regionalorganisationen ihre hochgesteckten Ziele erreichen wollen, dann dürfen sie nicht wie bisher weitgehend isoliert voneinander arbeiten, sondern müssen eine Vernetzung untereinander durch einen gezielten Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Abstimmung ihrer Programme und Projekte sowie durch die regelmäßige Entsendung von Beobachtern anstreben.

Im Zuge der Neugestaltung ihrer internationalen Beziehungen haben sich die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten (OME/SOE-) vorrangig um die Einbindung in die westlichen Integrationsstrukturen bemüht und dabei der EU und der NATO die Doppelfunktion eines Modernisierungs- und Stabilisierungsankers zugewiesen. Parallel dazu sind von ihnen teilweise auch im Zusammenwirken mit westlichen Ländern Weichenstellungen für eine regionale Kooperation vorgenommen worden, die auf verschiedenen Ebenen und in einem ausbaufähigen Organisationsrahmen erfolgt. In ihrem Ertrag bleibt die Einbindung allerdings deutlich hinter den Ergebnissen der Westpolitik zurück. Dieser Tatbestand wirft Fragen nicht nur nach den Bestimmungsfaktoren und den bestehenden Organisationen regionaler Kooperation auf, sondern auch nach ihrer Bedeutung für Sicherheit und Stabilität in Europa sowie nach ihren künftigen Entwicklungsperspektiven.

1. Bestimmungsfaktoren regionaler Kooperation

Die Bedeutung regionaler Kooperation ist anfänglich von den maßgeblichen politischen Gruppierungen in den Staaten Ostmittel- und Südosteuropas sehr unterschiedlich eingeschätzt worden.

Die Anhänger einer radikalen politisch-ökonomischen Systemtransformation räumten der regionalen Zusammenarbeit wenn überhaupt, dann nur eine marginale Bedeutung ein, weil sie die entscheidenden Modernisierungsschübe für Gesellschaft und Wirtschaft nicht von ihr, sondern nur von einer politischen und ökonomischen Kooperation mit den entwickelten Ländern im EU- bzw. OECD-Bereich erwarteten. Dieser Auffassung stimmten auch die gemäßigten Kräfte zu. Die vorrangige Orientierung auf den Westen sollte gleichwohl von einer sinnvollen regionalen Kooperation in den Bereichen flankiert werden, wo die Voraussetzungen bereits vorhanden oder im Entstehen begriffen waren. Im übrigen vertrauten sie darauf, daß diese im Zuge der Einbindung der Oststaaten in die integrativen Strukturen Westeuropas zwangsläufig geschaffen würden. Demgegenüber plädierten nationale Gruppierungen und Vertreter der früheren Herrschaftselite trotz der negativen Erfahrungen in der Vergangenheit weiterhin für den Vorrang der regionalen Zusammenarbeit, weil sie der Ansicht waren, daß sich die an eine politisch-ökonomische Westorientierung geknüpften Erwartungen weder mittel- noch langfristig erfüllen würden.¹

Rückblickend kann festgestellt werden, daß sich die Position der gemäßigten Kräfte als richtig erwiesen und in der politischen Praxis voll durchgesetzt hat. Unter den in Ostmitteleuropa genannten Bestimmungsfaktoren für regionale Zusammenarbeit werden hauptsächlich drei hervorgehoben, die allerdings nicht auf Anhub kooperationsfördernde Wirkungen hervorgerufen haben. Im einzelnen sind dies

- die unmittelbare Nachbarschaft oder geographische Nähe der OME-/SOE-Staaten;
- der politisch-ökonomische Transformationsprozeß sowie

¹ Vgl. dazu Vortrag von A. Inotai, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa, am 9. September 1993 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg – Aufzeichnungen des Verfassers.

- die Europa-Verträge der EU mit den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas.

Was den Bestimmungsfaktor Geographie betrifft, so ist unstrittig, daß Staaten, die entweder gemeinsame Grenzen haben oder räumlich nicht weit voneinander entfernt sind, an wechselseitig vorteilhafter Kooperation grundsätzlich interessiert sind. Für Ostmitteleuropa hat dieser Faktor noch ein besonderes politisches Gewicht, weil die Länder dieser Region mit Rußland einen östlichen Nachbarn haben, den sie aus leidvoller Erfahrung in der realsozialistischen Vergangenheit kennen und der sich für sie seit Beginn der Umbruchphase als ein wenig berechenbarer Partner erwiesen hat. Doch die Vorteile räumlicher Nähe können für eine breit gefächerte Kooperation erst dann voll genutzt werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt werden. Zum einen müssen überall die erforderlichen Infrastrukturen geschaffen und untereinander weitgehend vernetzt werden. Zum anderen sind durchgreifende Erfolge beim wirtschaftlichen Strukturwandel nötig, weil die OME-Länder immer noch nahezu parallele Wirtschaftsstrukturen aufweisen und damit füreinander nur begrenzt attraktive Kooperationspartner sind. Nicht zu übersehen ist schließlich, daß die OME-/SOE-Staaten eine erfolgreiche Modernisierung noch nie aus eigener Kraft geschafft haben, sondern daß ihnen die entsprechenden Impulse stets von außen vermittelt wurden.

Was den zweiten Bestimmungsfaktor, die politisch-ökonomische Systemtransformation, betrifft, so sind die OME-/SOE-Länder trotz gleicher Aufgabenstellung und Zielansprache bei der Formulierung der jeweiligen Transformationskonzepte und -strategien völlig eigenständig vorgegangen und haben allenfalls einen unverbindlichen Erfahrungsaustausch zugelassen.² Allesamt räumten sie in ihrer Außenwirtschaftspolitik dem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den EU-Staaten höchste Priorität ein. Weil sie nach wie vor von ihnen die entscheidenden Beiträge zum Gelingen des Transformationsprozesses erwarten, konkurrieren sie sehr stark untereinander um Märkte, internationale Hilfgelder und Auslandskapital für den wirtschaftlichen Strukturwandel. Wie Unternehmen aus dem EU-Bereich mit ihren Direktinvestitionen zu wichtigen Promotoren der regionalen Kooperation werden, zeigt sich daran, daß diese Investoren nach der Festigung ihrer Marktposition in einem OME-/SOE-Staat ihre Wirtschafts- und Handelsaktivitäten auf die Nachbarländer ausdehnen, ihre neu gegründeten Niederlassungen mit spezialisierten Produkten und Serviceangeboten untereinander vernetzen und damit länderübergreifende Austauschbeziehungen organisieren.³ Unverkennbar ist außerdem, daß bei einem erfolgreichen Verlauf der politisch-ökonomischen Systemtransformation das Interesse an der Entwicklung substantieller Wirtschaftsbeziehungen auch innerhalb der Region laufend zunimmt und dafür schrittweise die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Was schließlich den dritten Bestimmungsfaktor, die Europa-Verträge der EU mit den OME-/SOE-Staaten, anbelangt, so sind darin zwar explizit keine Bestimmungen über regionale Zu-

² H.-H. Höhmann/C. Meier, Systemic Transformation in the East of Europe: Tasks, Risks and External Aspects, Berichte des BIOst, 4/1994.

³ C. Meier, Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 30-31/1997, S. 28.

sammenarbeit enthalten. Doch haben sie ihrer Institutionalisierung einen entscheidenden Anstoß gegeben, wie allein die Vorgeschichte des Abkommens über die Schaffung der CEFTA sowie die Gestaltung ihres Regelwerks belegen. Stimulierend für die regionale Wirtschaftskooperation wirkt außerdem die in den Europa-Verträgen verankerte Ursprungsregelung, derzufolge die "local-content"-Quote von 60% für ein Produkt mit freiem EU-Marktzugang kumuliert werden kann, und zwar durch nationale, CEFTA- bzw. EU-Inputs. Nicht zu übersehen ist schließlich die Bereitstellung von EU-Finanzmitteln für regionale Kooperationsvorhaben z.B. im Rahmen des PHARE-Programms.

Ausgehend von diesen Bestimmungsfaktoren mit sehr differenzierter Wirkung sollen im folgenden die Modelle einer regionalen Zusammenarbeit vorgestellt werden, wobei zu differenzieren ist zwischen denen, die über das Stadium einer mehr oder weniger vertieften politischen Diskussion nie hinausgelangten, und denen, die gegenwärtig kooperationsrelevant sind.

2. Diskussionsmodelle für eine regionale Zusammenarbeit

Kurz zu behandeln sind hier zum einen der Vorschlag, die regionale Zusammenarbeit durch eine neue, dem früheren RGW ähnliche "Organisation für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OIWZ) weiterzuführen, zum anderen das Projekt, eine "Zahlungsunion für Osteuropa" nach dem Vorbild der Europäischen Zahlungsunion (EZU) zu institutionalisieren, um einen Zusammenbruch des regionalen Handelsverkehrs zu verhindern.⁴

2.1 Vorschlag einer "Organisation für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OIWZ)

Zwischen der 45. RGW-Ratstagung Anfang Januar 1990 in Sofia und der 46. RGW-Ratstagung Ende Juni 1991 in Budapest, die die endgültige Auflösung des RGW zum 30. September 1991 verfügte, sind verschiedene Bemühungen unternommen worden, eine "Organisation für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OIWZ) als Ersatz für den bisherigen RGW zu schaffen.⁵ Grundgedanke war, daß ein neuer, den international üblichen Standards entsprechender Kooperationsmechanismus den nach dem Ausscheiden der DDR noch verbliebenen Partnern nicht nur wirkungsvolle Kooperationsanreize geben, sondern sie zugleich auch sinnvoll auf die künftige Einbindung in die Weltwirtschaft vorbereiten würde. A. Inotai hat zu Recht darauf hingewiesen, daß diese Annahmen auf einer Fehleinschätzung der politisch-wirtschaftlichen Prozesse in Osteuropa beruhten. Die neuen Eliten insbesondere in den MOE-Staaten wollten ihre Länder so schnell und so weit wie möglich vom sowjetischen Einfluß befreien. In derartigen Empfehlungen sahen sie den raffinierten Versuch der alten Nomenklatura, traditionelle Produktions- und Handelsmuster zu konservieren und

⁴ C. Meier, Neue Ansätze einer regionalen Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa, in: G. Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Band 33 der Schriftenreihe der DGO, Berlin 1995, S. 162 f.

⁵ C. Meier, UdSSR und RGW 1985-1990: Konzepte, Erfahrungen und Perspektiven der Umgestaltung der östlichen Wirtschaftsgemeinschaft, Berichte des BIOst, 59/1990.

dadurch den Transformationsprozeß zu verlangsamen bzw. zu blockieren. Sie zogen es vor, sich an den Konzepten liberaler Wirtschaftsfachleute zu orientieren, die eine vorbehaltlose Öffnung gegenüber der Weltwirtschaft und nicht eine wie auch immer geartete regionale Wirtschaftsorganisation als geeignetes Instrument zur Überwindung wirtschaftlicher Fehl- und sektoraler Unterentwicklung empfahlen.

2.2 Vorschlag einer "Zahlungsunion für Osteuropa"

Das Projekt einer "Zahlungsunion für Osteuropa" wurde zuerst in einer räumlich verkürzten Variante für die drei ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei angedacht. Dagegen gab es eine ganze Reihe verschiedener, sehr stichhaltiger Einwände. So befand sich der trilaterale Warenaustausch im Zeitraum 1989-1991, wie bereits dargelegt, in einem starken Abwärtstrend und war obendrein mehr oder weniger ausgeglichen. Die dafür maßgeblichen Ursachen, der politisch-wirtschaftliche Transformationsprozeß und der Niedergang der UdSSR waren mit Hilfe einer Zahlungsunion nicht aus der Welt zu schaffen. Die zu diesem Zweck erforderliche Einschränkung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfreiheit erschien nicht zuletzt im Hinblick auf die bereits erfolgten währungs- und handelspolitischen Weichenstellungen als Preis viel zu hoch.

In einer zweiten, räumlich erweiterten Variante der Zahlungsunion wurde die Einbeziehung aller mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der vormaligen UdSSR angeregt. Grundgedanke war, daß die kleineren Ex-RGW-Länder mit der Sowjetunion früher sehr umfangreiche Handels- und Kooperationsbeziehungen unterhielten und nach der Umstellung des Warenverkehrs auf Weltmarktpreise und die Verrechnung in Hartwährung deutliche Handelsbilanzdefizite verzeichneten. Die Verwirklichung eines solchen Projekts war allerdings von vornherein illusorisch, weil sie die Bereitstellung umfangreicher internationaler Finanzhilfen voraussetzte, die niemand im Westen ernsthaft in Erwägung zog.

Der bei der Diskussion dieser beiden Varianten gezogene Vergleich mit dem Modell der Europäischen Zahlungsunion (EZU) war in mehrfacher Hinsicht unhaltbar. Die EZU galt für Länder, deren intraregionaler Handel sich auf 60 bis 80% des gesamten Außenhandels belief und nicht nur eine Anteilsquote von 6 bis 8% erreichte, wie dies bei den ostmitteleuropäischen Staaten der Fall ist. Die EZU war zudem eng mit dem damaligen Marshallplan verknüpft. Beim Projekt einer Zahlungsunion für Osteuropa hat es zwar gelegentlich vage Vorschläge für einen neuen Marshallplan, aber niemals ein konzeptionelles Linkage gegeben. Und schließlich ging es nach dem zweiten Weltkrieg darum, mit Hilfe einer EZU den Wirtschaftsverkehr zwischen kriegszerstörten Staaten anzukurbeln, während heute fehlentwickelte Volkswirtschaften auf ein modernes Entwicklungsniveau gehoben werden müssen.

3. Modelle regionaler Kooperationspraxis

Das Hauptaugenmerk richtet sich auf sechs Regionalorganisationen, die sich zwar in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden, aber doch eine Reihe gemeinsamer Merkmale aufweisen. Sie sind meistens keine streng geschlossenen, sondern offene, teilweise von

westlichen Staaten mitbegründete Gruppierungen und schließen eine gleichzeitige Mitarbeit ihrer Mitglieder in anderen Regionalorganisationen nicht aus. Vermutlich aus Furcht vor Bürokratisierung verfügen fast alle entweder über keinerlei institutionellen Unterbau oder nur über ein bescheidenes Mindestmaß davon. Die praktische Zusammenarbeit ist stark politisch motiviert, verheißt keine regionale Integrationsperspektive und dürfte im Falle eines EU-Beitritts ihrer Mitglieder in anderen Formen verlaufen.

Im einzelnen sollen folgende Regionalorganisationen näher untersucht werden:

- Euro-arktischer Barentssee-Rat (BEAC);
- Rat der Ostsee-Anrainerstaaten (CBSS);
- Baltische Freihandelszone (BFTA);
- Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA);
- Zentraleuropäische Initiative (CEI);
- Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsorganisation (BSECO).

Schon heute leisten diese Organisationen einen dreifachen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in Europa. Erstens flankieren sie die Erweiterungsprozesse von EU und NATO und verhindern die Entstehung neuer Trennlinien zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern dieser beiden Integrationsgebilde. Zweitens schaffen sie Sicherheit (soft security) durch praktische Zusammenarbeit auf sicherheitsrelevanten Gebieten. Drittens verbreitern sie die Basis der Zusammenarbeit durch die Einbeziehung lokaler und nichtstaatlicher Akteure und stärken ihre politische Akzeptanz.

3.1 *Euro-arktischer Barentssee-Rat (BEAC)*

Nirgendwo bildeten die politischen Trennlinien zwischen West und Ost während des Kalten Krieges einen so unüberwindlichen Sperriegel gegen jedwede Form der Zusammenarbeit wie gerade im hohen Norden Europas. Deshalb überraschte es, wie schnell die Anrainerstaaten der Barentssee nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Kontaktbarrieren überwandten und die sich seither vollziehenden politisch-wirtschaftlichen Umschichtungen als "window of opportunity" für ein vielfältiges Zusammenwirken in dieser Region begriffen. Am 11. Januar 1993 wurde eine Deklaration über die Zusammenarbeit in der euro-arktischen Region Barentssee unterzeichnet.⁶

Danach ist die Mitgliedschaft in dieser Kooperationszone auf die nordischen Staaten (Finnland, Norwegen und Schweden), Rußland und die EU-Kommission beschränkt. Da die Zusammenarbeit mit dieser Ländergruppe grundsätzlich für alle interessierten Staaten offensteht, haben Deutschland, Polen, Großbritannien, die USA, Kanada, Japan, die schon zuvor ihre Kooperationsbereitschaft signalisiert hatten, bereits bei der Gründung des euro-

⁶ P. Joenniemi, The Barents Euro-Arctic Council, in: A. Cottey (ed.), Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea, New York 1999, S. 24 ff.

arktischen Barentssee-Rates, die Niederlande und Italien dagegen erst später, einen Beobachterstatus erhalten.

Der BEAC versteht sich als eine komplementäre Organisation zum Ostseerat. Deshalb sieht er seine wesentliche außenpolitische Aufgabe in einer politisch-wirtschaftlichen Stabilisierung der nördlichen Teile Europas und ihrer engen Verklammerung mit Zentraleuropa. Damit ist der BEAC zugleich ein wichtiger Bestandteil des institutionellen Mechanismus zur Förderung von Kooperation und Integration in Europa. Die Spannweite der angestrebten Zusammenarbeit ist beeindruckend und umfaßt die Bereiche Wirtschaft und Handel, Wissenschaft und Technologie, Tourismus und Umwelt, Infrastruktur, Bildung und Erziehung sowie die Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Lebensbedingungen der Menschen im hohen Norden Europas.

Da die BEAC-Staaten sowohl auf der zwischenstaatlichen als auch auf der grenzüberschreitenden Gebietsebene zusammenwirken, ist ein differenzierter institutioneller Kooperationsmechanismus geschaffen worden.

Steuerungsorgane für die intergouvernementale Zusammenarbeit sind zum einen der Barentssee-Rat, der einmal pro Jahr als Treffen der Außenminister mit rotierendem Vorsitz tagt, und zum anderen die bis zu zweimal jährlich stattfindenden Konferenzen der Fachminister für die einzelnen Kooperationsbereiche. Außerdem fungieren ein Komitee Höherer Beamter sowie spezifische Fachgruppen zur Erledigung der Interimsarbeiten. Für alle sonstigen organisatorischen Aufgaben ist die jeweils für ein Jahr amtierende Präsidialmacht zuständig. Deshalb hat man bislang auf die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats verzichten können.

Steuerungsorgan für die grenzüberschreitende Gebietskooperation ist der Regionalrat, der die entsprechenden zwischenstaatlichen Vorgaben operationalisieren bzw. mit eigenständigen lokalen Kooperationsinitiativen flankieren soll. Dafür stehen ihm zehn Arbeitsgruppen zur Seite. Im Regionalrat, wo der Vorsitz unter den lokalen Teilnehmern alle zwei Jahre wechselt, sind die BEAC-Staaten mit den folgenden Teilregionen vertreten: Rußland mit den Gebieten Murmansk und Archangelsk sowie mit der Republik Karelien, Norwegen mit den Gebieten Finnmark, Troms und Nordland, Finnland mit dem Gebiet Lappland sowie Schweden mit dem Gebiet Norbotten. Lediglich Beobachterstatus wurde den Gebieten Vasterbotten (Schweden) und Oulu (Finnland) eingeräumt. Die Zuständigkeit des Regionalrates erstreckt sich somit auf ein an Ressourcen sehr reiches Großgebiet, das über eine Fläche von 1,23 Mio. km² verfügt, die doppelt so groß ist wie die des heutigen Frankreich. Sie wird von nur 4,4 Mio. Einwohnern bewohnt, die zum größten Teil in den russischen Gebieten leben, aber mit neun Sprachen auch kulturell sehr differenziert sind.

Bei der Initiierung und Organisation der Zusammenarbeit der Staaten in der Barentssee-Region ist die russische Regierung als treibende Kraft in Erscheinung getreten, weil die Beziehungen zu den einzelnen Partnerländern durch keine nennenswerten politischen Konflikte belastet sind und dem Raum eine große strategische Bedeutung zugemessen wird. Dadurch hatten es auch die örtlichen russischen Behörden leichter, grenzüberschreitende Kontakte mit den westlichen Nachbarregionen im Norden herzustellen und die Periode des jahrzehntelangen kooperationspolitischen Stillstandes zu überwinden. Allerdings sind der

russischen Seite aufgrund fehlender Finanzmittel, die sie durch Sach- und Personalleistungen zu kompensieren sucht, sehr enge Grenzen bei der Mitwirkung an Kooperationsprojekten gesetzt, die auch und gerade der Entwicklung der betreffenden russischen Gebiete zugute kommen sollen.

Belegt wird dieser Sachverhalt durch einen Blick auf die bisherige Bilanz der Zusammenarbeit innerhalb des BEAC. Bezugspunkt hierfür ist das vom Regionalrat im Jahre 1994 festgelegte Fünfjahresprogramm, das Vorschläge für 84 Projekte u.a. auf den Gebieten Infrastruktur, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Erziehung enthält. Sie befinden sich entweder in unterschiedlichen Stadien der Vorbereitung oder werden vereinzelt bereits im bi- bzw. trilateralen Rahmen durchgeführt. Aus Moskauer Sicht sind besonders die Vorhaben von größter Bedeutung, die sich auf die Modernisierung der Häfen von Archangelsk und Murmansk beziehen, die Errichtung eines Werks zur Verschrottung von Schiffen in Murmansk vorsehen sowie die Installierung leistungsfähiger Telekommunikationsnetze in dieser russischen Region und die Herstellung einer Eisenbahnverbindung zwischen den norwegischen, finnischen und russischen Kooperationszonen zum Ziel haben.

In diesem Kontext profitiert die Kremlführung z.B. auch vom Eigeninteresse Norwegens, die Sicherheitsdefizite bei der Lagerung großer Mengen an Nuklearabfällen und bei der Entsorgung von atomaren Brennstäben auf der benachbarten russischen Halbinsel Kola zu beseitigen. Die Modernisierung und sicherheitstechnische Aufrüstung der entsprechenden Anlagen im Hafen Swjosdotschka der Stadt Sewerodwinsk sind ein Beispiel fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen Rußland und Norwegen auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit, für die die Regierung in Oslo allein in den Jahren zwischen 1995 und 1997 etwa 80 Mio. DM bereitgestellt hat.⁷ Doch angesichts der Vielzahl der zu lösenden Probleme müßten sich auch andere Staaten mit finanzieller und technischer Hilfe vermehrt einbringen.

Weil der Finanzbedarf für alle BEAC-Projekte sehr hoch ist, unterstützt die russische Regierung die Bemühungen der anderen BEAC-Staaten, die EU in diesen Kooperationsprozeß einzubinden, um sich dadurch neue Finanzquellen z.B. über das EU-Interreg-II Programm Barentssee bzw. die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zu erschließen. Die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen z.B. durch die Einrichtung neuer Bus-, Luft- und Fährverbindungen, die Schaffung zusätzlicher Grenzübergänge und die Einführung vereinfachter Grenzkontrollverfahren sowie die Errichtung von Konsulaten und Handelsrepräsentanzen hat den regionalen Handelsaustausch entscheidend gefördert. Darüber hinaus hat er zu vermehrter Investitionstätigkeit von norwegischen, finnischen und schwedischen Geschäftsleuten geführt, die in den betroffenen russischen Regionen die meisten der 500 ausländischen Unternehmen bzw. Joint-ventures gegründet haben. Vorrangig geht es dabei darum, das große Potential an Holz, Erzen und neuerlich auch Diamanten auf der Halbinsel Kola, in Karelien und im Gebiet Archangelsk zu erschließen und dem Weltmarkt zuzuführen. Hinzu kommen bedeutende Vorräte an Erdöl und Erdgas in der

⁷ A. Goebel, Hochgefährliche Abrüstung – Norwegen ist beunruhigt über den sorglosen Umgang des Nachbarn Rußland mit Nuklearabfall, in: Süddeutsche Zeitung, 23.9.1999.

Barentssee, bei deren Ausbeutung insbesondere Norwegen seine Erfahrungen aus den Nordseeprojekten einbringen möchte.⁸

Der Stabilisierung und zugleich der fortlaufenden Erweiterung der bisherigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit kommt auch eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kontakte zugute, und zwar von Universitäten und Hoch- bzw. Fachschulen, Medienunternehmen, Handelskammern, sozialen Organisationen sowie Umweltschutzgruppen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang außerdem auf die vermehrte Einrichtung von Städtepartnerschaften, die eine wichtige Rolle bei der Umsetzung gemeinsamer lokaler Entwicklungsstrategien spielen. Weil die finnische Regierung bemüht ist, die Kooperation innerhalb des BEAC mit ihrem Konzept der "Nördlichen Dimension der EU" zu verknüpfen, das 1997 initiiert und im Dezember 1998 von der EU gebilligt wurde, und dabei für einzelne Bereiche, wie z.B. die bereits genannte Nutzung der Rohstoffvorkommen im nordwestlichen Teil Rußlands, in Abstimmung mit der russischen Regierung Sonderprogramme zu entwickeln, rückt der BEAC aus seiner geographischen Randlage heraus und verschränkt sich immer stärker mit den für die Zusammenarbeit in der Ostseeregion geschaffenen Modellen.

3.2 Rat der Ostsee-Anrainerstaaten (CBSS)

Die Gründung eines Rates der Ostsee-Anrainerstaaten auf einer Konferenz in Kopenhagen am 5. und 6. März 1992 ist das Ergebnis einer Gemeinschaftsinitiative, für die die damaligen Außenminister Dänemarks und der Bundesrepublik Deutschland, U. Ellemann-Jensen und H.-D. Genscher, auf einem deutsch-dänischen Forum im Oktober 1991 in Rostock das Startzeichen gegeben hatten.⁹ Unterstützung erhielt diese Idee auch von sozialdemokratischen Politikern im nordischen Raum (Carlsson) und von der Sozialistischen Internationale.¹⁰ Zu den ständigen Teilnehmern des Ostseerates gehören außer den beiden Initiatoren noch Schweden, Finnland, Rußland, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Norwegen, das durch die Gewässer des Skagerrak und des Kattegat als ein mit der Ostsee verbundenes Land betrachtet wird, sowie die EU-Kommission. Die Aufnahme weiterer Mitglieder – Norwegen wünschte die Einbeziehung von Island, Polen die von Belarus und der Tschechoslowakei – wurde vorerst geschickt mit der Formel abgeblockt, daß der Rat "besondere Teilnehmer, Gäste oder Beobachter" einladen könne.¹¹

Mit dieser Institution wurde kein kooperationspolitisches Neuland betreten. Seit 1974 waren die Anrainer durch die Helsinki-Konvention auf ein Zusammenwirken zum Schutz der Ostsee verpflichtet. Als gemeinsames Anliegen galt seither auch die Bewahrung und Aufteilung der Fischbestände in dieser Region. Gleichwohl hatten aber weder multilaterale noch bilaterale Bemühungen zu nennenswerten Kooperationsergebnissen geführt. Doch wurden jetzt nach dem Fortfall politischer und systembedingter Hemmnisse die Erfolgchancen günstiger eingeschätzt, die Ostseeregion in eine Wachstums- und Wohlstandsregion mit eigener Identität

⁸ Neue Zürcher Zeitung, 29.9.1999.

⁹ U. Ellemann-Jensen, From Baltic Shores to a Better World, in: International Herald Tribune, 5.3.1992.

¹⁰ ADN, 17.10.1991 sowie 25.10.1991.

¹¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.3.1992.

zu verwandeln. Ob dies dann eine Wiederbelebung der Hanse in zeitgemäßer Form wäre, mag dahingestellt sein.¹²

Das dafür erforderliche Zusammenwirken sollte sich der Kopenhagener Erklärung zufolge auf sechs Schlüsselbereiche konzentrieren:¹³

- Unterstützung neuer demokratischer Institutionen;
- Wirtschaftliche und technische Hilfe beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen;
- Humanitäre Angelegenheiten und Gesundheit;
- Umweltschutz und Energie;
- Kultur, Bildungswesen, Tourismus und Information;
- Verkehrs- und Kommunikationswesen.

Für die Umsetzung der unter diesen Punkten subsumierten allgemeinen Absichtsbekundungen in konkrete Projekte, die die Staaten im bi- und multilateralen Rahmen verwirklichen können, will der Ostseerat lediglich politische und gedankliche Anstöße geben und falls erforderlich auch Koordinierungsfunktionen übernehmen. Mehr konnte im Blick auf die vereinbarten Organisationsregeln zunächst nicht möglich sein, da der Ostseerat nur einmal jährlich auf der Ebene der Außenminister zusammentreten, keine bindenden Beschlüsse für seine Mitgliedstaaten treffen und seine institutionelle Ausgestaltung auf einen sporadisch einzuberufenden Ausschuß Hochrangiger Beamter der Mitgliedstaaten nebst fakultativen Arbeitsgruppen für die oben genannten Kooperationsbereiche beschränken sollte. Alternierend hat jeweils ein Mitgliedsland für ein Jahr den Vorsitz inne und ist für die Durchführung der jährlichen Ratstagung zuständig. Bis Juni 2000 gilt dies für Norwegen und im Anschluß daran für die Bundesrepublik Deutschland, der die Russische Föderation folgt.¹⁴

Auf der dritten Tagung des Ostseerates in Tallinn (1994) wurde beschlossen, einen Kommissar für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, einzusetzen. In der Person des früheren dänischen Justizministers Espersen amtiert ein sehr engagierter Verfechter vor allem für die rechtliche Integration der jeweils russischsprachigen Minderheit in Estland und Lettland. Doch konnte diese Entscheidung nicht verhindern, daß sich die Kritik an der bisherigen Ratsarbeit fortlaufend verstärkte. Dabei traten drei Gesichtspunkte in den Vordergrund.¹⁵ Zum einen wurde darauf verwiesen, daß es dem Ostseerat nicht gelungen sei, eine wirkungsvolle Selbstdarstellung der Region nach außen zu erreichen. Diese wurde vor allem deshalb als immer notwendiger empfunden, weil ihr in der Mittelmeerregion ein gefährlicher Konkurrent im Kampf um die Vergabe internationaler Fördermittel, z.B. der EU, erwachsen ist. Zum

¹² Süddeutsche Zeitung, 22.11.1991; G. Buechner, Die goldene Zeit der Hanse vor Augen, in: AFP, 6.3.1992.

¹³ Wortlaut in: Bulletin, 26/1992, S. 257-258.

¹⁴ N. Baas, Der Ostseeraum als Chance für Deutschland und Polen, in: Dialog, Herbst/Winter 1999, S. 57.

¹⁵ C. Meier, Aktuelle Entwicklungstendenzen der politisch-ökonomischen Zusammenarbeit im Ostseeraum, Aktuelle Analysen des BIOst, 49/1996.

anderen richtete sich die Kritik auf institutionelle Schwachstellen des Ostseerates, insbesondere das Fehlen eines ständigen Sekretariats. Zur Begründung hieß es, daß nur ein fester Stab mit einem Generalsekretär an der Spitze in der Lage sei, die zahlreichen Ideen, Projekte und Initiativen für die Zusammenarbeit im Ostseeraum gezielt politisch zu bündeln, die Tätigkeiten der verschiedenen kooperativen Einrichtungen unter dem Dach des Ostseerates besser aufeinander abzustimmen und, falls erforderlich, sogar als Interessenvertretung der Region gegenüber der EU zu fungieren. Schließlich wurde inoffiziell eingestanden, daß es für ein besseres "Streamlining" der Kooperation im Ostseerat stärkerer politischer Impulse bedürfte als derjenigen, die von den Treffen der Außen- oder Fachminister der Ostsee-Anrainerstaaten ausgingen. Mit der auf schwedische Initiative im Mai 1996 in Visby erstmals abgehaltenen Gipfelkonferenz der Regierungschefs der Ostsee-Anrainerstaaten, die bislang mit einem zweiten Spitzentreffen in Riga im Januar 1998 fortgesetzt wurde, trat der Ostseerat in eine neue Phase institutioneller Fortentwicklung ein, die mit der am 21. Oktober 1998 in Stockholm erfolgten Gründung eines Ständigen Sekretariats, das Anfang 1999 sogar den Status einer internationalen Organisation erhalten hat,¹⁶ vorläufig zum Abschluß gekommen ist.

Dieser Erfolg vermag jedoch nicht den Blick dafür zu versperren, daß die Zusammenarbeit im Ostseegebiet im großen und ganzen unkoordiniert ist. Allgemein vorherrschend ist der Eindruck, daß die Ostsee-Anrainerstaaten viel erfolgreicher darin sind, ein breitgefächertes Netzwerk zwischen nicht-staatlichen Akteuren anzuregen, als eine gemeinsame Politik hervorzubringen, obwohl es dafür mit dem auf der Ratskonferenz von Kalmar (1996) beschlossenen Aktionsprogramm eine tragfähige Grundlage gibt. Gleichwohl sind Bemühungen um die Entwicklung einer Infrastruktur für die Bereiche Energie und Verkehr nicht zu übersehen, die außerdem von der EU unterstützt werden, welche ihre Interessen in der vom Rat und der Kommission beschlossenen "Baltic Sea Region Initiative" definiert hat.

Unter den dabei anfallenden Projekten gilt dies für den schwedischen Vorschlag, einen internationalen Stromring um die Ostsee zu errichten, der das postsowjetische Stromsystem (IPS), in welches die baltischen Länder integriert sind, mit den mittel-, west- und nord-europäischen Systemen (CENTREL, UCPT, NORDEL) verbinden soll, um dadurch ökonomische und ökologische Netzwerkvorteile zu erzielen. Für die Planungsstudien zum "Baltischen Ring", an denen sich 18 Energieunternehmen aus 11 Ländern (Polen, Rußland, Belarus, Deutschland, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Litauen, Lettland und Estland) beteiligen wollen, gab die EU einen finanziellen Zuschuß in Höhe von 2,5 Mio. ECU. Nach ihrem erfolgreichen Abschluß im Mai 1998 wurde für das weitere Vorgehen die Bildung der "Baltic Ring Electricity Co-operation" (BALTREL) beschlossen, die die institutionelle Infrastruktur für eine künftige Zusammenarbeit bildet.¹⁷ Nicht minder bedeutsam ist das Projekt "Nordischer Gasring", das den Auf- und Ausbau der Gaspipelines

¹⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.10.1999; siehe dazu auch: A. Östhol, Zur Struktur des Ostseeraums, in: WeltTrends, 23/Sommer 1999, S. 37.

¹⁷ C. von Hirschhausen, Litauen, Lettland und Estland auf dem Weg in die EU. Neuorientierung der Infrastruktur, in: DIW, 23/1998, S. 413.

zwischen Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland, den baltischen Staaten und Rußland zum Ziel hat und langfristig zur Einrichtung eines integrierten nordeuropäischen Erdgasnetzes führen könnte.

Was das Programm der Transeuropäischen Netze (TEN) betrifft, so konzentriert sich hier das Interesse auf die "Via Baltica". Dabei geht es um die Schaffung einer durchgehenden Schnellstraße, die Tallinn, Riga, Kaunas und Warschau miteinander verbindet. Die Via Baltica ist voll integriert in den prioritären transeuropäischen Korridor Nr. 1 in Mittel- und Osteuropa, der in Warschau auf den prioritären Korridor Nr. 2 stößt (Berlin-Warschau-Minsk-Moskau). Die Gesamtkosten des Infrastrukturausbaus lassen sich nur sehr grob bestimmen. Bei einem Ausbau auf das westeuropäische Niveau wären die Kosten für die Verkehrsinfrastruktur im Bereich Straße und Schiene auf etwa 7,5 Mrd. ECU zu veranschlagen, die Kosten in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Umwelt auf 5 bis 10 Mrd. ECU.

Eine gut ausgebaute Infrastruktur, für die sich mit Nachdruck die 1992 gegründete "Baltic Sea Chambers of Commerce Association" (BCCA) einsetzt, wäre zweifelsfrei ein weiterer Schub für den intraregionalen Ostseehandel, der gegenwärtig bereits stärker zunimmt als der Handel der Ostsee-Anrainerstaaten mit der übrigen Welt. So gehen etwa 30% der schwedischen, 50% der polnischen und 80% der estnischen Exporte in Partnerländer des Ostseeraumes. Auch für den deutschen Außenhandel wird dieses Zielgebiet immer wichtiger. Zwar sind die deutschen Ausfuhren in den Ostseeraum nur mit 9% am Gesamtexport beteiligt. Jedoch verzeichnen sie zweimal höhere Steigerungsraten als die gesamten Lieferungen ins Ausland.¹⁸

In diesem Kontext wird erkennbar, daß die Integration Kaliningrads in die Zusammenarbeit der Ostseeanrainer für seine wirtschaftliche Lebensfähigkeit von erheblicher Bedeutung ist, weil es erst dadurch möglich sein wird, aus dem 1996 gewährten Status einer besonderen Wirtschaftszone den erhofften Nutzen für die Lösung vielfältiger Probleme und für die allseitige Entwicklung der Region zu ziehen. Sie erfolgt zum einen durch die Teilnahme an der Bildung von Eurozonen mit eigener Organisationsstruktur, in denen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Teil mit finanzieller Unterstützung der EU praktiziert wird. Hervorzuheben ist hier die am 22. Februar 1998 gegründete Euroregion "Baltika", die die Gebiete Bornholm (Dänemark), Liepāja (Lettland), Klaipėda (Litauen), die drei schwedischen Provinzen Kalmar, Kronoberg und Blekinge, die russischen Städte Baltijsk und Kaliningrad sowie die vier nördlichen polnischen Wojewodschaften Gdansk, Olsztyn, Slupsk und Elblag umfaßt. Geplant sind gemeinsame Projekte in den Bereichen Ausstellungswesen, Transport, Ökologie, Bildung und Tourismus. Sie konnten wegen erheblicher Anlaufschwierigkeiten erst mit mehr als einjähriger Verspätung Ende April 1999 der Öffentlichkeit vorgestellt werden.¹⁹ Im Hinblick darauf, daß das Kaliningrader Gebiet im Rahmen der bereits relativ engen Kooperationsbeziehungen mit den künftigen EU-

¹⁸ W.-R. Janzen, Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung im Ostseeraum, in: Dialog, a.a.O., S. 68.

¹⁹ S. Reymann, Das Kaliningrader Gebiet und seine Beziehungen zu ausgewählten Ostsee-Anrainern, in: Osteuropa-Wirtschaft, 2/1999, S. 191 f.; D.P. Pichor, Euroregion "Baltic": Ein schwieriger Anfang, in: WeltTrends, 23/Sommer 1999, S. 102.

Mitgliedern Polen und Litauen geradezu prädestiniert sei, als wirtschaftlicher und logistischer Knotenpunkt bei der Ausgestaltung der Verbindungen zwischen Rußland und der EU²⁰ oder mittelfristig sogar als russische Enklave mit Sonderstatus innerhalb der EU zu fungieren,²¹ sind Gouverneur Leonid Gorbenko und sein Vorgänger Jurij Matotschkin gleichermaßen an einer Intensivierung der Kontakte zu allen Nachbarstaaten, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, interessiert.

3.3 Baltische Freihandelszone (BFTA)²²

Vor dem Hintergrund des Kampfes um ihre nationale Unabhängigkeit standen die drei baltischen Staaten einer engen politischen und ökonomischen Zusammenarbeit zunächst eher zurückhaltend gegenüber. Maßgeblich dafür waren nicht nur die Suche nach dem Selbstverständnis der neu gewonnenen staatlichen Eigenständigkeit, sondern auch zwei handfeste wirtschaftliche Gründe. Der Anteil des intrabaltischen Handels am Gesamthandel jedes einzelnen baltischen Staates war zu Zeiten der Sowjetunion gering. Überdies wiesen alle drei Länder parallele Wirtschaftsstrukturen auf. Vornehmlich auf diplomatisch-politischen Druck seitens der nordischen Nachbarn und der EU, die sich gegenüber den späteren CEFTA-Staaten ähnlich verhielt, einigten sich die baltischen Regierungen am 13. September 1993 auf die Errichtung einer Freihandelszone, die am 1. April 1994 wirksam wurde.

Der vereinbarte Freihandel beschränkte sich zunächst nur auf Industriegüter, für die die geltenden Importzölle, die mengenmäßigen Beschränkungen oder die sonstigen nichttarifären Handelshemmnisse aufgehoben wurden. Für wenige Produkte wurden aus Gründen der Versorgungssicherheit jedem der drei baltischen Staaten Ausnahmeregelungen zugestanden. Die Liste der mit Exportzöllen bis zu einem Satz von 50% belegten Produkte umfaßt in Litauen getrocknete Drüsen (auch in Pulverform), Häute und unbearbeitetes Nutzholz. Lettland erhebt Exportzölle mit variablen Zollsätzen von 10% bis 100% auf Gips, Kalksandstein, Häute, Schrott, Nichteisenmetalle und Nutzholz. Estland kann die Ausfuhr von Ölschiefer, Kies, Ton und Quarzsand nach Lettland und Litauen durch Quoten begrenzen. Vor dem Hintergrund, daß die eigene Rohstoffbasis der baltischen Staaten eher schmal ausfällt, ist der Umfang der Restriktionen als gering zu bewerten. Sie sind als Maßnahme zur Stärkung der verarbeitenden Industrie des jeweiligen Landes zu werten, weil die Ressourcenbasis aller drei Staaten ohnehin bescheiden ist. Zusätzlich beinhaltet dieses Abkommen, wie international üblich, auch eine sogenannte Safeguard-Klausel, die es den Vertragsparteien erlaubt, bei ernsten Verwerfungen des Binnenmarktes zeitweilig Importzölle auf gewerbliche Waren bis zu einer Höhe von 25% zu erheben.

Die Ausklammerung von Agrargütern aus dem Freihandelsabkommen von 1993 war anfänglich auf den Widerstand der Agrarlobby in Lettland und Litauen zurückzuführen. Lettische Bauern befürchteten, daß billigere Agrarerzeugnisse aus Litauen den heimischen Markt überschwemmen, litauische Landwirte wollten die Konkurrenz lettischer Käse- und Fleischwaren

²⁰ O. Ihlau, Kaliningrad – Bald ist uns Berlin näher, in: Der Spiegel, 37, 1999, S. 210-211.

²¹ M. Nicholson, Towards a Russia of the Regions, in: Adelphi Papers, 330/September 1999, S. 60 f.

²² K. Bolz/A. Polkowski, Lettland, Integration in die Weltwirtschaft, in: HWWA-Report, 163/1997, S. 80 ff.

verhindern. Doch allen Einwänden zum Trotz verständigten sich die Regierungschefs der drei Länder auf ein dreiseitiges Abkommen über den Freihandel mit Agrar- und Fischprodukten baltischen Ursprungs, das am 16. Juni 1996 unterzeichnet und zum 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt wurde. Damit war innerhalb des Baltikums das Ziel eines umfassenden zollfreien und den WTO-Regeln entsprechenden Warenhandels erreicht.

Anfängliche Willensbekundungen, das erweiterte Freihandelsabkommen durch die Schaffung einer Zollunion zu ergänzen, um insbesondere die zollfreie Einfuhr von Waren aus Fremdländern über Estland nach Lettland und Litauen zu unterbinden, blieben bislang ohne Substanz, weil die dazu erforderlichen rechtlichen und institutionellen Maßnahmen als zu kostspielig eingestuft wurden und obendrein nicht zu Lasten der Vorbereitungsarbeiten für die angestrebte EU-Mitgliedschaft gehen sollten. Doch seit dem 12. Juni 1996 werden zumindest die amtlichen Zolldokumente gegenseitig anerkannt, so daß sich die Abfertigungszeiten für Transitlieferungen an den Grenzen beträchtlich verringert haben.

Mit der neugeschaffenen Freihandelszone entstand zwar ein Markt mit immerhin 8 Mio. Konsumenten, der allerdings in seiner Größe noch nicht einmal an den Ungarns mit über 10 Mio. Einwohnern heranreicht. Dennoch bietet er den einheimischen Unternehmen gewisse Perspektiven, können sie doch nun bei ihren Planungen von weitgehend einheitlichen Marktbedingungen in einem größeren Raum ausgehen. Aber auch für Neuinvestitionen, insbesondere für ausländisches Kapital, sind die Chancen für einen geschäftlichen Erfolg gewachsen. Und selbst für den Transformationsprozeß in dieser Region stellt die Freihandelszone einen gewissen Fortschritt dar, wird doch durch die zunehmenden Im- und Exporte untereinander sowie möglicherweise durch ein größeres Engagement des Auslandes in der Freihandelszone auch der Wettbewerb und damit die Effizienz der Produktion positive Impulse erhalten. Man tut sicher gut daran, die Auswirkungen der Freihandelszone auf die Handelsschaffung und damit die Wohlstandssteigerung nicht zu überschätzen, weil die baltischen Staaten in unterschiedlichem Maße von der Freihandelsvereinbarung profitieren und den meisten Unternehmen die entscheidenden Schritte der Umstrukturierung noch bevorstehen.

Ein weiterer Grund für die begrenzte Wirkung der Freihandelszone kann darin gesehen werden, daß viele Firmen trotz der Liberalisierung des Warenaustausches mit den Nachbarstaaten sich vorerst lieber ausschließlich auf die größeren Märkte in Zentraleuropa und den nordischen Staaten konzentrieren, weil sie dort bereits gewisse Erfolge zu verzeichnen haben, zumindest sich aber mittelfristig größere Erfolgchancen für ihr geschäftliches Engagement ausrechnen. Hinzu kommt, daß diverse Rahmenbedingungen für den Warenverkehr in den drei baltischen Staaten noch bei weitem nicht optimal sind. So leben sehr viele Menschen in diesen Ländern, wenn man einmal von den Wirtschaftszentren absieht, weit verteilt über das Land, so daß sie als Konsumenten in der Regel nur schwer und mit hohen Kosten zu erreichen sind. Dabei wirkt sich insbesondere die unbefriedigende Infrastruktur in den verschiedensten Bereichen negativ aus, so z.B. beim Transport und der Telekommunikation, aber auch im Bankensystem und im rechtlichen Umfeld. Neben diesen eher makroökonomischen Faktoren, die einer schnellen Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den drei baltischen Staaten entgegenstehen, gibt es Probleme im mikroökonomischen Bereich: So fehlt es

bisweilen an Finanzierungsmöglichkeiten, an Managementwissen und an für moderne Markterschließung notwendigem Marketing-Know-How.

3.4 Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA)

Für das Abkommen über die Gründung der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA), das am 21. Dezember 1992 unterzeichnet und bereits zum 1. März 1993 in Kraft gesetzt wurde, war eine Reihe politischer und wirtschaftlicher Beweggründe maßgeblich.

Gegenüber der EU wollten die Visegrád-Staaten – Ungarn, Polen, Tschechien (ab 1993) und Slowakische Republik (ab 1993) – ihre Absicht signalisieren, sich handelspolitisch auf die Eingliederung in die westeuropäischen Strukturen vorzubereiten. Gleichzeitig spekulierten sie auf beschleunigte finanzielle und technische Unterstützung durch Brüssel bei der Verbesserung der Infrastruktur für die regionale Zusammenarbeit sowie auf weitere handelspolitische Zugeständnisse. Für sich selbst strebten die CEFTA-Mitglieder an, den bis dahin stetigen Rückgang ihrer bilateralen Warenumsätze aufzuhalten und gleichzeitig den Grundstein für ein neues Handelswachstum zu legen, indem sie sich fortan gegenseitig annähernd die gleichen vorteilhaften Handelsbedingungen einräumten, die sie zuvor den Partnern aus den EU-Ländern in den Europaverträgen zugestanden hatten. Gleichzeitig sollten im Gefolge der neuen Regelungen die internationalen Vermittler, über die bis zu 40% des regionalen Warenaustauschs abgewickelt wurden, schrittweise aus dem Handelsverkehr ausgeschaltet werden.²³

Im einzelnen sah das CEFTA-Abkommen vor, durch einen symmetrischen Zollabbau in drei Stufen bis zum Jahr 2001 einen freien Handel für Industrieprodukte zu gewährleisten. Weil bei diesem Zeitrahmen für die Implementierung des Freihandelsabkommens schnelle direkte Handelseffekte nicht zu erwarten waren und überdies eine Synchronisierung mit den entsprechenden Fristen für Freihandel in den Europaverträgen angebracht schien, kamen die Außenhandelsminister der CEFTA-Staaten bereits auf ihrer Prager Tagung 1994 überein, die Zeitspanne für die Einrichtung der geplanten Freihandelszone von acht auf fünf Jahre zu verkürzen und sie damit bereits zum 1. Januar 1998 wirksam werden zu lassen. Abgesehen von einigen sog. "sensiblen" Erzeugnissen (Pkw, Stahl, Textilien), auf die etwa 10% des gewerblichen Handels entfallen, gibt es gegenwärtig innerhalb der CEFTA-Region für diesen Bereich einen freien Warenverkehr. Auch der gegenseitige Austausch von Agrargütern wurde stärker liberalisiert als ursprünglich vorgesehen. Gemessen an der Ausgangsbasis von 1993 hat sich der Umfang protektionistischer Maßnahmen inzwischen bereits um die Hälfte vermindert.

Der Ausbau der Kooperation innerhalb der CEFTA als direkte Folge der immer enger werdenden Anbindung ihrer Mitglieder an die EU hat sehr rasch das Interesse der Nachbarstaaten in Südosteuropa und im Baltikum nicht nur an einer Kontaktaufnahme mit der CEFTA, sondern auch an einer Vollmitgliedschaft in dieser Organisation geweckt. Bereits im

²³ C. Meier, Neue regionale Kooperationsmuster in Mittel- und Osteuropa. Ergebnisse, Probleme, Perspektiven, Berichte des BIOst, 34/1994.

September 1995 wurde durch eine Ergänzung des Gründungsdokuments die CEFTA zu einem "offenen" Zusammenschluß von Staaten erklärt. Doch ist ein Beitritt nur möglich, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind. Der jeweilige Aufnahmekandidat muß einen Europa-Vertrag mit der EU vorweisen, der WTO angehören und mit jedem CEFTA-Staat ein bilaterales Freihandelsabkommen geschlossen haben. Bis heute hat sich die CEFTA durch die Aufnahme von Slowenien (1996), Rumänien (1997) und Bulgarien (1999) von vier auf sieben Mitgliedsländer erweitert und verfügt damit bereits über ein Marktpotential von fast 100 Mio. Konsumenten. Weitere potentielle Bewerber wie Estland, Lettland, Litauen, Kroatien, Mazedonien und die Ukraine stehen vor der Tür. So gesehen hat die CEFTA die Funktion eines Vorhofes zur EU bzw. eines ostmitteleuropäischen Pendants zur EFTA übernommen.²⁴

Für Rußland ist der direkte Zugang zur CEFTA versperrt, weil es keine der Aufnahmebedingungen erfüllt. Doch auch unabhängig davon würde ein eventueller russischer Aufnahmeantrag mit Sicherheit keine politische Zustimmung der CEFTA-Staaten finden. Dieser Tatbestand hat die russische Regierung in den Jahren 1994-1996 nicht davon abgehalten, die zunehmende Verdichtung der Zusammenarbeit innerhalb der CEFTA mit zahlreichen Kooperationsvorschlägen an die CEFTA-Staaten zu unterlaufen. Einer davon war das Projekt "RGW II", das zum Ziel hatte, die politisch-ökonomischen Kooperationsstrukturen auf der Grundlage der für das Zusammenwirken in der GUS festgelegten Prinzipien und Institutionen wiederaufzubauen. In die gleiche Richtung wiesen das Angebot für die Errichtung einer Freihandelszone und der Vorstoß für einen institutionalisierten Dialog zwischen Rußland und der CEFTA sowie die Forderung nach einer Vorzugsbehandlung russischer Unternehmen auf den Märkten der CEFTA-Staaten.²⁵ Für deren ablehnende Haltung zu den Moskauer Kooperationsvorstellungen waren zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen wollte man die ohnehin schon schwierigen bilateralen Verhandlungen mit der EU durch eventuelle Freihandelsvereinbarungen mit Rußland, die möglicherweise im Widerspruch zu den Europaverträgen gestanden hätten, nicht noch weiter komplizieren. Zum anderen wollte man nicht das Risiko eingehen, daß das noch instabile marktwirtschaftliche System in den CEFTA-Staaten von in einem zweifelhaften Rechtsrahmen operierenden russischen Kooperationspartnern zersetzt wurde.²⁶

Die Dynamik des Erweiterungsprozesses der CEFTA kontrastiert auffällig mit der bescheidenen Verfassung dieser Organisation. So fehlt es ihr an gemeinschaftlichen Institutionen ("Fitness-Instrumente") für eine abgestimmte politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Bislang konnte man sich nicht einmal auf die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats einigen, weil einzelne CEFTA-Partner noch immer unter einem RGW-

²⁴ H. Clement, Das "Great Game" am Kaspischen Meer und die russische Integrationspolitik. Stand und Perspektiven der wirtschaftlichen Integration in Osteuropa und der GUS, in: Working Paper, 216, Dezember 1998, Osteuropa-Institut München, S. 25.

²⁵ M.J. Calka, Polish Eastern Policy 1989-1997 – A Preliminary Assessment, New Challenges and Prospects, in: B. Wizimirska (ed.), Yearbook of Polish Foreign Policy 1998, Warschau 1999, S. 42 f.

²⁶ C. Meier, Rußland und die regionale Wirtschaftskooperation, in: BIOst (Hrsg.), Rußland in Europa? Innere Entwicklungen und internationale Beziehungen – heute, Köln 2000, S. 194.

Trauma leiden und selbst eine institutionelle Minimalausstattung bereits als ersten Schritt in Richtung auf eine unzumutbare Bürokratisierung der regionalen Zusammenarbeit betrachten. Die CEFTA ist weitgehend auf den Handel beschränkt und müßte eigentlich warenbegleitende Finanzdienstleistungen sowie Regelungen für die Exportfinanzierung und -kreditversicherung miteinbeziehen. Dies ist aber gegenwärtig noch unmöglich, da keines der CEFTA-Mitglieder über einen leistungsfähigen Bankapparat bzw. einen Kapitalmarkt verfügt, der Kunden aus Partnerländern ausreichend Finanzmittel bereitstellen kann, was sie dazu zwingt, Fremdwährungskredite in EU-Ländern, z.B. in Deutschland aufzunehmen. Das Projekt einer CEFTA-Investitionsbank ist nicht allein aus Kostengründen, sondern auch mit Blick auf die Zeitspanne für den Aufbau eines funktionierenden regionalen Filialsystems vorerst auf Eis gelegt worden.²⁷

3.5 Zentraleuropäische Initiative (CEI)

Die CEI ist das Ergebnis einer langen, komplizierten politischen Metamorphose, die wahrscheinlich noch nicht völlig abgeschlossen ist. Ausgangspunkt war die Bildung der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria im Jahre 1978, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Provinzen der Länder Österreich, Italien, Jugoslawien und Ungarn ansteuerte. Am 12. November 1989 wurde diese Arbeitsgemeinschaft als Vierergruppe auf Regierungsebene installiert.²⁸ Der Beitritt der Tschechoslowakei im Mai 1990 erweiterte sie zur Pentagonale, die Aufnahme Polens im Juli 1991 zur Hexagonale. Nach der Zulassung von Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina als Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien im Juli 1992 einigte man sich auf den neuen Namen "Zentraleuropäische Initiative", um sich bei weiteren Neueintritten ständige Umbenennungen ersparen zu können.

Gegenwärtig hat die CEI bereits 16 Mitgliedstaaten.²⁹ Sie hat sich zum Ziel gesetzt, gemeinsam mit internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), regionale Kooperationsmöglichkeiten bei der Planung, Finanzierung und Umsetzung nationaler Projekte und internationaler Programme zu fördern, die von bis zu 13 CEI-Arbeitsgruppen für die Bereiche Transport und Verkehr, Umweltschutz, Telekommunikation und Information, Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen, Kultur und Tourismus sowie Wissenschaft und Technik vorbereitet werden. Außerdem ist der CEI die Funktion einer Brücke zwischen EU-Mitgliedern und Nichtmitgliedern zugeordnet. Doch halten sich die Erfolge der CEI bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bislang in sehr engen Grenzen, weil sie weder über einen effektiven institutionellen Mechanismus noch über die notwendigen Finanzmittel dafür verfügt. Ihre Bedeutung liegt daher weniger im wirtschaftlichen als im politischen Bereich.

²⁷ S. Richter, CEFTA: Die Wiedergeburt der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa, in: Central European Quarterly, 4/1996, S. 76.

²⁸ F.-L. Altmann, Chancen und Perspektiven der regionalen Kooperation in Ostmitteleuropa, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993, S. 422-424.

²⁹ Die Mitgliedstaaten sind: Österreich, Italien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Moldova, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn, die Ukraine und Belarus.

3.6 Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsorganisation (BSECO)

Das Projekt einer Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion wurde mit maßgeblicher türkischer Unterstützung am 25. Juni 1992 aus der Taufe gehoben. Die BSECO umfaßt 11 Mitgliedstaaten: die Türkei, Rußland, Griechenland, Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Georgien und Moldova. Weitere sieben Länder – Österreich, Ägypten, Israel, Italien, Polen, die Slowakische Republik und Tunesien – haben einen offiziellen Beobachterstatus. So gesehen ist die BSECO eine offene, nicht auf die unmittelbare Region beschränkte Organisation, die allen Staaten offensteht, die mit den im Gründungsdokument aufgeführten 18 politischen und ökonomischen Kooperationszielen und den dafür festgelegten Kooperationsprinzipien übereinstimmen.³⁰ Von türkischer Seite wird dabei an Kasachstan, Usbekistan, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als weitere Mitglieder gedacht.

So erlebt die Schwarzmeerregion eine zunehmende geostrategische und geoökonomische Aufwertung und zwar als

- Brücke für differenzierte Verkehrssysteme ("Neue Seidenstraßen"), die Europa, Zentralasien und China miteinander verbinden;
- Knotenpunkt eines verzweigten Leitungssystems für kaspisches Erdöl und zentralasiatisches Erdgas;
- Schaltstelle für die Verknüpfung der Energie- und Kommunikationssysteme Zentraleuropas und Zentralasiens sowie
- denkbare alternative Wirtschaftsgemeinschaft für einzelne neue unabhängige Staaten (Ukraine, Aserbaidshan) zur handlungsunfähigen GUS.

All das hat in jüngster Zeit zu verstärkten Bemühungen geführt, die Zusammenarbeit innerhalb der BSECO zu aktivieren. Anfang Juni 1998 wurde die BSECO offiziell in den Rang einer Wirtschaftsgemeinschaft erhoben. Auf mittlere Sicht wird die Errichtung einer funktionsfähigen Freihandelszone in einer Region mit 332 Mio. Menschen (EU: 345 Mio. Menschen) und einer Ausdehnung von 19,2 Mio. km² (EU: 2,4 Mio. km²) angestrebt. Die Erfolgsaussichten für dieses Projekt sind zwar nach den bisherigen Erfahrungen nicht sehr hoch einzuschätzen. Doch könnten zumindest politische Voraussetzungen geschaffen, wenn für Kernstaaten der BSECO wie die Türkei, Rußland und die Ukraine trotz neuer Ansätze die Perspektiven ihrer Beziehungen zur EU mittelfristig unklar bleiben. Mit zweijähriger Verzögerung erfolgte in der ersten Junihälfte 1999 die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Schwarzmeer-Handels- und Entwicklungsbank in Thessaloniki. Das Startkapital beläuft sich zunächst auf 200 Mio. US-\$. Doch soll die Kapitalbasis später 1 Mrd. Sonderziehungsrechte (SZR) oder ca. 1,3 Mrd. US-\$ umfassen. Für Rußland, die Türkei und Griechenland sind jeweils 16,5%, für Bulgarien, Rumänien und die Ukraine gleichermaßen 13,5% und für die

³⁰ U. Halbach, Kooperation am Schwarzen Meer, Aktuelle Analysen des BIOst, 5/1994; dazu auch: W. Gumpel, Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation – Strukturen einer neuen Staatengemeinschaft, in: Europäische Rundschau, 1/1993, S. 125-132; F. Sen, Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation: Ergänzung zur EG?, in: Außenpolitik, 3/1993, S. 281-287.

übrigen fünf Mitgliedstaaten lediglich 2% der Anteile vorgesehen. Was die künftige Rolle der neuen Bank anbelangt, so ist eher in langfristigen Zeiträumen zu denken. Als bedeutend wird das Prinzip der Kofinanzierung und engen Zusammenarbeit mit anderen großen Entwicklungsbanken herausgestellt. Nach Angaben des Bankpräsidenten Ersoy Volkan wird daher das erste Projekt eine 10prozentige Beteiligung an einer Finanzhilfe der Weltbank zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels sein, weil sich der intraregionale Warenaustausch trotz eines riesigen Marktpotentials gegenwärtig nur auf ca. 3 Mrd. US-\$ beziffert.³¹ Eine Mitwirkung der Bank an der Behebung der gravierenden Folgen des Kosovokrieges, wie sie in erheblichem Umfang für Bulgarien und Rumänien zu verzeichnen waren, ist wegen ihres geringen operativen Handlungsspielraums ausgeschlossen.³² Trotz dieser begrüßenswerten Ansätze ist nicht zu übersehen, daß einer substantiellen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten dieser Regionalorganisation immer noch zu viele Hemmnisse und Konflikte ethnisch-kultureller, politischer, wirtschaftlicher und finanzieller sowie systemischer Art entgegenstehen.

4. Perspektiven regionaler Kooperation

Was die Aussichten der regionalen Zusammenarbeit in Ostmittel- und Südosteuropa anbelangt, so dürften mittelfristig vier Faktoren für ihre künftige Entwicklung maßgeblich sein.

Erstens: Bestimmungsfaktor Systemtransformation

Ein kontinuierlicher Fortgang des wirtschaftlichen Umgestaltungsprozesses in den Oststaaten wird zur Entstehung differenzierter Volkswirtschaften führen und arbeitsteilige Wirtschaftsbeziehungen zum wechselseitigen Vorteil fördern. Belegt wird dies dadurch, daß bereits jetzt der Handel der CEFTA-Mitglieder untereinander höhere Zuwachsraten aufweist als ihr Warenverkehr mit allen übrigen regionalen Partnergruppen.

Zweitens: Bestimmungsfaktor EU-Osterweiterung

Die zu Beginn des Transformationsprozesses getroffene Entscheidung der OME-/SOE-Staaten, Außenwirtschaftsbeziehungen vorrangig mit EU-Ländern, insbesondere mit der neuen Bundesrepublik Deutschland, herzustellen, hat dazu geführt, daß die regionale Zusammenarbeit z.B. in der dafür geschaffenen CEFTA sehr stark EU-induziert ist und nur vereinzelt eigenständige Züge trägt. Die künftige Wechselbeziehung von EU-Integration und Intra-CEFTA-Kooperation wird stark beeinflußt sein vom Verlauf und von den Ergebnissen der Verhandlungen über die erste Etappe der Osterweiterung der EU. Weil sich die EU nur schrittweise erweitern und ein Teil der alten, erst recht aber mögliche neue CEFTA-Mitglieder noch längere Zeit im Wartestand verharren dürften, sind, wie H. Machowski

³¹ Nachrichten für Außenhandel, 19.7.1999.

³² Financial Times, 10.6.1999.

betont, in der öffentlichen Diskussionen über die zukünftige Rolle der CEFTA vier unterschiedliche Positionen erkennbar geworden.³³

- Die CEFTA sollte und könnte das geeignete Forum sein, um eine abgestimmte Vorbereitungsstrategie für die Beitrittsverhandlungen mit der EU entwickeln. So gesehen könnte sie zu einem Katalysator für die EU-Osterweiterung avancieren. Voraussetzung für ein derartiges Zusammenwirken wäre allerdings eine Überwindung des "RGW-Syndroms", das auch nach zehn Jahren einer politisch-ökonomischen Systemtransformation noch immer virulent ist.
- Die CEFTA sollte und könnte durch eine angemessene institutionelle Ausgestaltung sowie durch eine Erschließung neuer Kooperationsfelder zu einem Ankerplatz für EU-Beitrittskandidaten im Wartestand werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine breitgefächerte Unterstützung z.B. durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD).
- Die CEFTA sollte und könnte innerhalb einer erweiterten EU eine wichtige Rolle als regionale Gruppierung spielen, wie dies für Benelux und den Nordischen Rat bereits gilt.
- Die CEFTA sollte und könnte schließlich durch eine Aktivierung der politischen Koordination und Konsultation wichtige Beiträge zum Abbau von Konflikten und mehr Sicherheit in der Region leisten.

Drittens: Bestimmungsfaktor Rußland

Sollte sich in Rußland nach dem Ende des Marathons der Duma- und Präsidentschaftswahlen institutionelle Stabilität einstellen und eine durchgreifende makroökonomische Konsolidierung gelingen, könnten dadurch günstige Voraussetzungen geschaffen werden, um nicht nur das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Rußland, sondern auch die auf dem Kölner EU-Ratsgipfel (1999) beschlossene EU-Rußland-Strategie erfolgreich zu implementieren. Denn beide Dokumente zielen darauf ab, die substantielle Verbesserung der bilateralen Beziehungen EU-Rußland mit einer effizienten Einbindung des Landes in die auch von der EU unterstützten Modelle regionaler Wirtschaftskooperation zu flankieren und dadurch zugleich Rußlands Verankerung im europäischen Wirtschaftsraum zu sichern.³⁴ In diesem Kontext wäre dann nicht auszuschließen, daß die Moskauer Führung ihre eher abwartende Haltung gegenüber den regionalen Kooperationsmodellen aufgibt und durch neue Initiativen stärker die Zusammenarbeit auf der multilateralen Ebene akzentuiert als weiterhin vorwiegend einen kooperativen Bilateralismus mit ausgewählten Mitgliedstaaten zu praktizieren. Eine Gelegenheit dazu böte sich spätestens ab Juli 2001, wenn Rußland für ein Jahr den Vorsitz im Rat der Ostsee-Anrainerstaaten übernehmen wird.

Viertens: Bestimmungsfaktor Regionalorganisationen

³³ H. Machowski, Eine neue Rolle für die CEFTA?, in: Dialog, a.a.O., S. 83.

³⁴ C. Meier, Rußland und die Organisationen regionaler Wirtschaftskooperation in Europa, in: G. Simon (Hrsg.), Rußland in Europa, Köln 2000, S. 198.

Die Bestandsaufnahme der Arbeit der Regionalorganisationen hat gezeigt, daß diese Gruppierungen weitgehend isoliert voneinander arbeiten, obwohl ihnen oftmals dieselben Mitgliedstaaten angehören. Notwendig wäre eine stärkere Vernetzung der regionalen Einrichtungen untereinander, die sich an dem Leitgedanken eines "kooperativen Regionalismus" (H.-D. Genscher) orientieren sollte³⁵, und zwar durch einen gezielten Erfahrungsaustausch, die gegenseitige Abstimmung ihrer Programme und Projekte sowie durch die Entsendung von Beobachtern. Empfehlenswert wäre außerdem eine stärkere Vernetzung der Regionalorganisationen mit der EU.³⁶ Die EU sollte regionale Kooperation noch aktiver als bisher unterstützen und mit den einzelnen Organisationen engen Kontakt halten. Das gilt nicht so sehr für den CBSS und den BEAC als vielmehr für die CEFTA, die CEI und die BSECO.

³⁵ A. Freiherr Freytag von Loringhoven, Regionale Zusammenarbeit. Brücken im zusammenwachsenden Europa, Aktuelle Analysen des BIOst, 12/1998.

³⁶ Für ein stärkeres Engagement der EU im Ostseeraum spricht z.B. der CDU-Politiker Karl Lamers aus. Vgl. dazu: Die Welt, 21.1.1998.

Christian Meier

Regional Co-operation in Central and Eastern Europe

Determining Factors, Models and Prospects

Bericht des BIOst Nr. 7/2000

Summary

Introductory Remarks

In reshaping their international relations, the states of East Central and South-eastern Europe have given priority to becoming integrated in Western structures. The EU and NATO have thus been accorded the dual function of anchors of modernisation and stability. Parallel to this process these states, in some cases in co-operation with Western countries, have started to pave the way for regional co-operation. This is taking place at various levels and in an organisational framework that has potential for development. So far, however, efforts to become integrated have borne far less fruit than the "Westpolitik" pursued by these states. In the present report the author examines the factors determining regional co-operation and assesses whether they are likely to encourage or hinder this co-operation. He also outlines proposed models for regional co-operation and analyses those already in operation with a view to assessing the prospects for regional co-operation.

Findings

1. Initially, the main political groupings in the states of East Central and South-eastern Europe made widely differing assessments of the significance of regional co-operation. Advocates of radical political and economic transformation regarded it, at the most, as of marginal importance, because they expected the decisive impetus for economic and social modernisation to come from close co-operation with the states of the EU or the OECD. More moderate political forces wanted to combine a mainly Western orientation with regional co-operation in areas where the preconditions for such co-operation already existed or were in the process of evolving. Representatives of the previous ruling elites, on the other hand, continued to give priority to regional co-operation – despite the negative experience of the past – because they took the view that the high expectations of co-operation with the EU and/or OECD states would fail to be met in the medium or long term.
2. Among the factors identified as determining regional co-operation in East Central Europe, three main ones stand out, although none of them has automatically had a favourable effect on regional co-operation. The first – geographical proximity – can, for example, only provide a strong impetus for co-operation once a comprehensive infrastructure has been created and integrated in a common network. In the case of the second factor –

political and economic transformation – it is more obvious that successful systemic transformation will engender interest in substantial regional co-operation. The benefits of the third factor – the treaties with the EU – are more indirect: although they make no explicit provision for regional co-operation, they have provided both an important impetus for its institutionalisation and have also been used as a basis for expanding such co-operation.

3. Two models have been proposed for regional co-operation in East Central and South-eastern Europe, although neither of them has got beyond the stage of more or less intensive discussion. The first proposal entailed the establishment of an Organisation for International Economic Co-operation. This proposal was not only based on a false assessment of political and economic processes in Eastern Europe but also would have ultimately meant preserving traditional modes of production and trade. The second proposal envisaged a Payments Union for Eastern Europe. This model, which was to encompass either East Central Europe or Eastern Europe and the CIS, was doomed from the start, because it lacked large-scale Western financial support.
4. With regard to the models already being employed in practice, there are five that are worthy of mention. While they differ in their willingness to admit new members and in how developed their institutions are, they have a number of common characteristics. Several of them were founded by Westerners and their co-operation is strongly politically motivated, contains little potential for regional integration and, in the event that individual members are admitted to the EU, will probably assume other forms.
5. The Barents Sea Euro-Arctic Council (BEAC), founded in January 1993, sees one of its main tasks in the political and economic stabilisation of northern Europe. Its member states engage in close co-operation both at the bilateral and cross-border level. For this reason a variety of institutional mechanisms have been created for overseeing the many different kinds of co-operation. Russia and its northern regions have been closely involved in this process. The efforts of the Finnish government to combine co-operation within the BEAC with the concept of a "northern dimension of the EU" are designed to encourage the BEAC to play a less peripheral role and to mesh with co-operation models in the Baltic region.
6. The institutions of the Council of Baltic Sea States, which came into being as a result of a German-Danish initiative, have undergone further development since 1992. This has not, however, changed the fact that co-operation in the Baltic region is inadequately co-ordinated. The states bordering on the Baltic have shown themselves to be far better at establishing close links between non-state actors than in producing a common policy, even though the Kalmar programme of action of 1996 provided a solid basis for such a policy. Nevertheless, there are unmistakable signs that the Baltic Sea states are trying to develop an energy and transport infrastructure and to expand trade among their member states. The economic survival of the city and region of Kaliningrad depends to a large extent on its participation in regional co-operation in the Baltic area.

7. The establishment of a Baltic Free Trade Zone for commercial goods, agreed on in the autumn of 1993, was supplemented in 1996 by an agreement on free trade in agricultural and fish products of Baltic origin. While this had a catalytic effect on negotiations on bilateral treaties with the EU, its effect on goods trade among the three Baltic states was very limited. The reason for this is that conditions for trade are still unfavourable in many respects and companies tend to focus their attention mainly on markets in Central Europe and the Nordic States.
8. The founding agreement for the Central European Free Trade Zone (CEFTA) signed by the four Visegrad states, which came into force on 1 March 1993, was motivated by both political and economic concerns. It has had two significant effects. First, intra-regional trade has experienced a tangible revival: the final go-ahead for free trade in commercial goods has been brought forward from 2001 to 1998, and trade in agricultural goods has been liberalised. Second, in September 1995 CEFTA was declared an "open" association of states, and membership of the organisation was made contingent on three criteria. A would-be member must have signed a treaty with the EU, must be a member of the World Trade Organisation and must have concluded a bilateral free-trade agreement with each of the CEFTA states. To date CEFTA has granted membership to Slovenia (1996), Romania (1997) and Bulgaria (1999), thus raising the number of member states from four to seven. It now holds a market potential of almost 100 million consumers. Since a number of other states are also interested in joining, CEFTA has assumed the function of a kind of "ante-room" to the EU or an East Central European equivalent of EFTA. The rapid expansion of CEFTA stands in striking contrast to the organisation's meagre constitution. In particular, it lacks common institutions capable of achieving a common political consensus and taking joint decisions. To date CEFTA has not even been able to agree on the establishment of a permanent secretariat, because some of its members still have painful memories of Comecon.
9. The Central European Initiative (CEI) is the result of a long and complex political metamorphosis and currently consists of 16 member states. Its goals, particularly with regard to co-operation with international finance organisations (EBRD), are ambitious. But so far the lack of effective institutional mechanisms and of adequate financing for its projects has meant that its achievements have been extremely modest. For this reason its significance is more political than economic.
10. The geo-strategic and geo-economic status of the Black Sea region has increasingly been upgraded as it has come to be a crossing point for various transportation networks connecting Europe, Central Asia and China. It has also become a node for the various arms of the pipeline carrying oil from the Caspian Sea and gas from Central Asia, a connecting point for the energy and communications systems of Central Europe and Central Asia as well as a possible alternative economic community for some of the newly independent states in the stagnating CIS. All these factors have recently led to intensified efforts to stimulate co-operation within the Black Sea Economic Co-operation Organisation (BSECO). The status of BSECO, which was founded as a Turkish initiative in 1992, was

raised to that of an economic community in 1998. The plan in the medium term is to establish a functioning free trade zone in an area inhabited by 332 million people (compared with the EU's 345 million) and to expand it to cover an area of 19.2 million square kilometres (compared with the EU's 2.4 million square kilometres). The commencement of business by the Black Sea Trading and Development Bank in Thessaloniki in mid-June 1999 cannot, however, conceal the fact that many obstacles and conflicts of an ethno-cultural, political, economic, financial and systemic nature still stand in the way of substantial co-operation between the member states of this regional organisation.

11. As for the prospects for regional co-operation in East Central and South-eastern Europe, in the medium term there are four factors that are likely to shape future developments. The first factor is systemic transformation. A continuation of the economic reform process is likely, as intra-regional trade within CEFTA and in the Baltic region show, to lead not only to an expansion of trade but also to the involvement of other branches of the economy in co-operation efforts. The second factor is the EU's eastward enlargement. Given that the EU will only expand gradually and is likely to keep the existing – not to mention the potential new members – of CEFTA waiting on its doorstep for some time to come, political attention is likely to be focused on the new functional definition and shaping of institutions in this and other regional organisations. The third factor is Russia. One consequence of Vladimir Putin's plans for pragmatic and realistic co-operation between the Russian Federation and the EU is likely to be a more active role for Russia in the respective regional organisations. The fourth factor is the regional organisations themselves. If the regional organisations wish to achieve their ambitious goals, they must stop working more or less in isolation from one another and try to establish a common network by exchanging their experiences, by co-ordinating their programmes and projects and by regularly sending observers.